

На правах рукописи

Насырова Алсу Миннуфаязовна

**РЕГИОНАЛЬНОЕ МИРОТВОРЧЕСТВО
НА ПРИМЕРЕ СОДРУЖЕСТВА НЕЗАВИСИМЫХ
ГОСУДАРСТВ**

Специальность 12.00.10 – Международное право. Европейское право

АФТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Казань – 2005

Работа выполнена на кафедре конституционного и международного права государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Казанский Государственный Университет им. В.И. Ульянова-Ленина».

Научный руководитель: доктор юридических наук, профессор
Курдюков Геннадий Иринархович

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Моисеев Евгений Григорьевич
кандидат юридических наук
Андреев Максим Валентинович

Ведущая организация: **Российский университет дружбы народов**

Защита состоится 27 мая 2005 года в 12.00 часов на заседании диссертационного совета Д.212.081.13 по защите диссертаций на соискание ученой степени доктора юридических наук при Казанском государственном университете им. В.И. Ульянова-Ленина по адресу: 420008, Казань, ул. Кремлевская 18, юридический факультет, ауд. 326.

С диссертацией можно ознакомиться в Научной библиотеке им. Н.И. Лобачевского Казанского государственного университета.

Автореферат разослан «25» апреля 2005 года.

Ученый секретарь Диссертационного Совета,
кандидат юридических наук, доцент

А.Р. Каюмова

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Конфликты и споры представляли и продолжают представлять собой большую угрозу для безопасности всех регионов земли. При этом наиболее серьезной в настоящее время является угроза безопасности, исходящая от внутригосударственных конфликтов. Именно безопасность и стабильность в мире являются одними из важнейших условий, необходимых для межгосударственного сотрудничества в различных областях. Существующие конфликты и потенциальные угрозы миру тормозят и подрывают развитие межгосударственных отношений. Этим подчеркивается актуальность и необходимость разрешения и предотвращения конфликтов и иных разногласий.

С начала 1990-х годов международно-правовые положения в сфере обеспечения международного мира и безопасности подверглись значительным изменениям. Особенно это касается положений об институте операций по поддержанию мира (ОПМ), которые являются одним из инструментов, способствующих урегулированию настоящих и предотвращению потенциальных конфликтов. Хотя данный инструмент используется в практике ООН на протяжении многих десятилетий, многие его теоретические аспекты до сих пор являются предметом дискуссий в международно-правовой литературе. Операции по поддержанию мира в практике их проведения приобретают новые черты и характеристики, соответствие которых международному праву иногда подвергается сомнению.

Генеральными Секретарями ООН неоднократно подчеркивалась необходимость изыскания новых средств, способствующих своевременному урегулированию конфликтов, и, прежде всего, в рамках региональных организаций. В последнее десятилетие увеличилось и количество региональных инициатив в сфере обеспечения международного мира и безопасности, особенно в виде проведения миротворческих операций региональными усилиями. В связи с этим актуальным является вопрос о перспективах развития регионального механизма СНГ по проведению операций по поддержанию мира на территории стран Содружества. Для этого в настоящей работе впервые проведен детальный анализ имеющейся практики осуществления ОПМ СНГ и его элементов с учетом сформировавшейся модели ОПМ ООН. Актуальность исследования данной темы заключается также в том, что сложившаяся практика проведения ОПМ СНГ все чаще привлекает к себе внимание обостряющейся конфронтационностью между конфликтующими сторонами. Сложившаяся практика проведения миротворческих операций СНГ все чаще подвергается критике, особенно европейскими специалистами международного права. В силу этого необходимо выявить международно-правовые проблемы, встающие перед миротворческими силами в ходе проведения

миротворческих операций СНГ, и разработать рекомендации для их решения и повышения эффективности миротворческого механизма Содружества.

Таким образом, в работе объединены две актуальные проблемы международного права, разрешение которых позволит эффективно осуществлять межгосударственное сотрудничество по обеспечению международного мира и безопасности – это признание операций по поддержанию мира в качестве одного из инструментов обеспечения мира и безопасности и международно-правовая оценка региональных операций по поддержанию мира.

Характеризуя степень научной разработанности вопросов международно-правовой оценки операций по поддержанию мира в целом и в рамках СНГ, в частности, важно отметить, что в настоящее время они являются одними из самых малоисследованных, особенно в отечественной науке международного права. В международно-правовой литературе предпринимались попытки правового обоснования отдельных элементов миротворческих операций Содружества Независимых Государств, но комплексное и всестороннее международно-правовое исследование указанной темы не проводилось.

Целями диссертационного исследования являются: определение места и международно-правовой природы миротворческих операций и, в частности, операций по поддержанию мира, проводимых региональными организациями, в сложившейся системе мер по поддержанию международного мира и безопасности; международно-правовая оценка миротворческих операций, осуществляемых в рамках СНГ.

Задачи исследования состоят в том, чтобы:

- определить международно-правовую природу операций по поддержанию мира, их признаки и место в существующей системе мер по обеспечению мира и безопасности и науке современного международного права,
- выявить сложившиеся в международно-правовой практике виды ОПМ,
- рассмотреть признаки предусмотренных в главе VIII Устава ООН региональных организаций как механизма осуществления ОПМ на региональном уровне,
- определить международно-правовой статус СНГ в контексте главы VIII Устава ООН,
- рассмотреть предусмотренный в рамках СНГ механизм по проведению миротворческих операций, выявить его особенности,
- провести международно-правовой анализ опыта Содружества Независимых Государств по осуществлению региональных миротворческих операций,
- исследовать особенности миротворческого механизма в рамках СНГ, заключающиеся в возможности осуществления миротворческих действий на основании двусторонних соглашений,

- соотнести опыт СНГ со сформировавшейся моделью миротворчества в международной практике.

Объект исследования составляет международно-правовая природа миротворческих операций и, в частности, операций по поддержанию мира, используемых в современной международной практике в качестве одного из инструментов для достижения цели по обеспечению международного мира и безопасности. **Предмет исследования** включает в себя вопросы, связанные с проведением таких операций как на универсальном уровне (в рамках ООН), так и региональном уровне на примере СНГ.

Теоретическая основа диссертационного исследования. В основу проведения исследования были изучены положения, разработанные в трудах как российских, так и европейских и американских юристов-международников. В числе отечественных специалистов международного права следует отметить таких, как: Александрова Э.С., Андреев М.В., Барабанов О.Н., Бекмурзаев Б.А., Заемский В.Ф., Захарова Н.В., Золотухин Г.А., Колосов Ю.М., Курдюков Г.И., Лактионова И.В., Лукашук И.И., Мальгин А.В., Моисеев Е.Г., Нестеров В.С., Никитин А.И., Отрубянников В.Ф., Рюриков Д.Б., Скакунов Э.И., Собакин В.К., Теремов О.В., Тренин Д., Тузмухамедов Б.Р., Тункин Г.И., Ушаков Н.А., Федоров Ю.Е., Хлестов О.Н., Хохлышева О.О., Черниченко С.В., Ясносокирский Ю.А. и др. При обосновании выводов в рамках диссертационного исследования были учтены также мнения таких иностранных авторов, как: Аббас А., Акерова А., Байерлин У., Барнхардт Р., Вальтер К., Загорски А., Закариас А., Зимма Б., Ипсен К., Кельзен Х., Кёрбс Х., Коурула Е., Кюне Х., Малек М., Пернис Р., Сикман Р., Фердросс А., Хуфнагель Ф.-Е., Шмидседер К., Шпилльман К., Шюрр У.

На проведение исследования в рамках настоящей работы оказали влияние также такие иностранные специалисты международного права, как Р. Вольфрум, Х. Нойхольд, Й.А. Фровайн, Г. Хафнер, а также Г. Нольте, М. Райхард, М. Хартвиг.

Особо необходимо оговорить, что для проведения настоящего исследования было использовано больше иностранных источников, по сравнению с литературой на русском языке. Это подтверждает, что в отечественной литературе данная тема не достаточно хорошо проработана.

Наряду с теоретическими разработками в международно-правовой литературе в основу диссертационной работы положен значительный по объему нормативный материал: международно-правовые акты международных организаций (ООН, НАТО, ЗЭС, СНГ, ОАЕ), межгосударственные соглашения, совместные заявления государств, решения международных судов.

Методологическая основа диссертационного исследования. При проведении исследования были применены различные методы. Методологическую основу исследования составили историко-правовой, логический, сравнительно-правовой методы, индуктивный метод

(восхождения от общего к частному), а также метод всестороннего анализа правовых явлений, метод толкования и другие. В диссертационной работе использован последовательный методический прием изложения.

Научная новизна исследования. Новизна проведенного исследования заключается в осуществлении детального анализа элементов операций по поддержанию мира, проводящихся в рамках СНГ и силами самих стран Содружества, на предмет соответствия предыдущей практике ООН и иных региональных организаций, а также устоявшимся нормам международного права в области осуществления миротворчества, поддержания международного мира и безопасности. Для этого в работе дается краткий обзор опыта ООН по проведению ОПМ, рассматриваются проблемы, возникавшие при их проведении, выделяются их виды (генерации). Особое внимание уделено необходимости «перенесения» опыта ООН по поддержанию международного мира и безопасности на региональные организации, поскольку именно они призваны дополнить деятельность ООН в этой сфере. В работе также освещается такая категория международных организаций, как региональные организации по смыслу главы VIII Устава ООН, анализируются признаки, характерные для таких организаций.

В международно-правовой литературе предпринимались попытки правового обоснования миротворческих операций на территории стран СНГ, однако диссертационного исследования на данную тему не проводилось. В данной же работе проведен системный анализ всех аспектов таких операций и их квалификация в соответствии с международным правом. Особенная значимость проведенного исследования связана с тем, что при анализе международно-правовых документов ООН и документов региональных организаций и, в частности, СНГ встречаются проблемы используемой в русскоязычной литературе терминологии. В работе предпринята попытка преодоления таких проблем и предложены рекомендации по их разрешению.

На защиту выносятся следующие основные положения:

1. Операции по поддержанию мира являются институтом международного права, граничащим с такими отраслями международного права, как право международной безопасности и право мирного разрешения споров. Данный институт не имеет закрепления в Уставе ООН, но основывается на его основных положениях и принципах. Институт ОПМ выработан в международно-правовой практике, а его характерные черты постепенно находят свое закрепление в документах ООН, а также региональных организаций. В рамках региональных организаций правовой режим ОПМ регламентируется более подробно, чем на универсальном уровне.
2. Спектр операций по поддержанию мира, со времен проведения в международно-правовой практике первых ОПМ по настоящее время, является разнообразным. Необходимость проведения классификации ОПМ назрела. В основу деления ОПМ на виды можно положить различные критерии. С учетом известных и новых критериев выделяются операции «первой генерации» (классические, или традиционные) и

«второй генерации». Представляется необоснованным проведение классификации ОПМ на основании типов угроз миру и безопасности, причин конфликтов, применения или неприменения вооруженной силы и выделение ОПМ «третьей генерации».

3. В сфере обеспечения международного мира и безопасности в современный период все большая роль отдается региональным организациям, существование которых предусмотрено в главе VIII Устава ООН. Признаками таких региональных организаций являются: наличие международно-правового договора или договоренности, региональность, цель по обеспечению международного мира и безопасности (причем не обязательно четко закрепленная в документах организации), механизм по достижению указанной цели, соответствие как самой региональной организации, и так ее деятельности, целям и принципам ООН и практике, сложившейся на их основе.
4. Содружество Независимых Государств является региональной организацией по смыслу главы VIII Устава ООН, обладающей характерными для таких организаций признаками.
5. В рамках СНГ выработан и закреплен механизм проведения миротворческих операций, способствующий достижению цели по обеспечению мира и безопасности. Данный механизм получил детальное изложение в международно-правовых документах СНГ, которые определяют не только порядок и принципы осуществления региональных ОПМ, но и связанные с этим понятия.
6. Механизм обеспечения международного мира и безопасности СНГ имеет свою особенность, выражающуюся в наличии возможности проведения ОПМ на основе двусторонних договоров стран-участниц СНГ. Ярким примером таких ОПМ служат операции в Приднестровском регионе Республики Молдова и Южной Осетии (Республики Грузия). Пока практика не подтвердила эффективность проведения этих операций. Но такая особенность миротворческого механизма СНГ не является противоречивой положениям Устава ООН и имеет свое международно-правовое обоснование.

Теоретическая и практическая значимость диссертационного исследования заключается в международно-правовой квалификации миротворческих операций, проводимых в рамках СНГ, выявлении особенностей, а порой несоответствия проводимых странами СНГ миротворческих операций общепризнанным нормам и принципам международного права; в работе также выработаны предложения, реализация которых в практике СНГ способствовала бы укреплению международно-правового статуса ОПМ СНГ и не служила поводом для сомнений в правомерности такой практики. Основные положения и выводы могут быть использованы как в преподавании международного права, иных научно-исследовательских целях, так и практических целях.

Апробация результатов исследования. Результаты исследования были апробированы в ходе выступлений с докладами на конференциях и иных научно-практических мероприятиях. Среди таких следует назвать международную научно-практическую конференцию «10 лет Содружеству независимых государств: поиски, потери и приобретения», организованную Институтом «Открытое общество» (Фонд Сороса) и проводившуюся в рамках Фестиваля Гуманитарных Наук (25-28 сентября 2001г., Волгоград). Автор также выступил с докладом по теме диссертации на зимней сессии Методологического института международных отношений «Война, конфликт и безопасность на рубеже веков», организованной Научно-образовательным форумом по международным отношениям (25 января – 2 февраля 2002г., Воронеж). Апробация результатов исследования проходила также на кафедре конституционного и международного права Казанского государственного университета путем их обсуждения, а также в ходе проводившихся в Институте им. Макса Планка иностранного публичного и международного права (г. Хайдельберг, Германия) научных дискуссий с западно-европейскими специалистами международного права, выступлений диссертанта с докладами на научно-исследовательских встречах.

Проведение комплексного исследования в рамках настоящей диссертационной работы стало возможным благодаря стажировкам автора в Институте им. Макса Планка иностранного публичного и международного права (Германия, г. Хайдельберг), а также в Институте международного права и международных отношений при Университете г. Вена (Австрия).

Структура диссертации обусловлена поставленными исследовательскими задачами и состоит из введения, перечня используемых сокращений, трех глав, заключения и выводов, приложений в виде разработанных автором схемы и таблицы, списка использованной литературы и проанализированных документов.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, определяются цели и основные задачи, методологические и теоретические основы исследования, аргументируется научная новизна теоретическая и практическая значимость, излагаются основные положения, выносимые на защиту, а также приводятся сведения об апробации результатов проведенного исследования.

Первая глава диссертации «Миротворчество в современном международном праве» состоит из трех параграфов. Данная глава посвящена исследованию существующих в современном международном праве положений и практики осуществления миротворческой деятельности на универсальном уровне.

В *первом параграфе* анализируется «поддержание международного мира и безопасности» в качестве одной из главных целей Организации Объединенных Наций, получившей свое развитие в главе VI («Мирное разрешение споров»), главе VII («Действия в отношении угрозы миру, нарушений мира и актов агрессии»), главе VIII Устава ООН («Региональные соглашения»).

При этом центральным является понятие «международный мир и безопасность». В целом оно охватывает отсутствие организованного насилия между государствами, а также предполагает осуществление соответствующих мер по укреплению всеобщего мира.

Закрепляя основы международно-правового сотрудничества в целях «поддержания международного мира и безопасности», в Уставе ООН употребляются различные термины: «угроза миру», «акты агрессии», «международные споры», «любое нарушение мира», «любой спор, продолжение которого может угрожать поддержанию международного мира и безопасности», «любая ситуация, которая может привести к международным трениям или вызвать спор», «местные споры», а также «ситуация, продолжение которой может угрожать поддержанию международного мира и безопасности»¹. Проведенный в работе анализ показывает, что все данные выражения, в сущности, обозначают отсутствие согласия между субъектами международного права (а иногда и не-субъектами – например, в случае гражданской войны) по поводу того или иного вопроса. В то же время они отображают различный характер состояния отсутствия согласия между сторонами, конфронтационность которого может возрастать, иметь различные стадии обострения – вплоть до вооруженного конфликта. Таким образом, ситуация, спор, конфликт являются стадиями одного и того же явления, а именно – отсутствия согласия сторон по тому или иному вопросу.

По сфере распространения традиционно различались две категории таких ситуаций, споров, конфликтов: международные и немеждународные (местные). В современном международном праве больше внимания уделяется промежуточной категории – спорам, носящим местный характер, продолжение которых может способствовать их распространению и угрожать международному миру и безопасности.

С такой градацией непосредственно связано развитие понятия международной безопасности в международном праве, дополняющееся новыми аспектами угрозы безопасности, которые как в своем возникновении, так и в распространении не знают культурных или даже государственных границ. К таким угрозам относятся, например, такие факторы, как нищета,

¹ Данные термины и связанную с ними проблематику рассматривают, например, Arntz J. Der Begriff der Friedensbedrohung in Satzung und Praxis der Vereinten Nationen. – Berlin, 1975, 198 S.; Goodrich L.M., Hambro E., Simons A. Charter of the United Nations, Commentary and Documents. Article 39. – New-York, London, 1969, p. 295.

ухудшение состояния окружающей среды, насилие внутри государств, терроризм и транснациональная организованная преступность и т.д.²

Цель обеспечения международного мира и безопасности достигается, как правило, в рамках системы коллективной безопасности, которую можно определить как организацию по осуществлению совместных мероприятий государств, предпринимаемых для предотвращения и устранения угрозы миру и подавления актов агрессии или других нарушений мира. В зависимости от состава и территории действия различаются универсальная (ООН) и региональные системы коллективной безопасности (региональные соглашения и организации). Диссертант отмечает необходимость проведения различия между системой коллективной безопасности и системой коллективной обороны. Это различие состоит в том, что система коллективной самообороны призвана осуществлять право на самооборону в случае нападения «извне» (при наличии внешнего агрессора) по ст. 51 Устава ООН, а система коллективной безопасности направлена на предотвращение угроз со стороны одного или более ее же членов. Принудительные меры в рамках региональных систем коллективной безопасности могут осуществляться только с санкции Совета Безопасности ООН (СБ).

Во *втором параграфе* первой главы рассматриваются проблемы понятийного аппарата, возникающие в связи с проведением анализа миротворческой деятельности и, в частности, ОПМ.

В современном международном праве и практике ООН выработаны несколько видов мер по обеспечению международного мира и безопасности, перечисленных в докладах Генерального Секретаря ООН (ГС)³. В зависимости от наличия или отсутствия согласия сторон в конфликте на осуществление тех или иных мер, они подразделяются на три группы: 1) «превентивная дипломатия», «поощрение к миру», «поддержание мира», «постконфликтное миростроительство» – могут использоваться только при наличии согласия сторон в конфликте, 2) «санкции» и «принуждение к миру» – принудительные меры, 3) «разоружение» – может осуществляться государствами как на добровольной основе, так и принудительно.

Все эти меры являются взаимосвязанными и реализуются в виде различных операций. Зачастую такие меры, как превентивная дипломатия, поддержание мира, постконфликтное миростроительство, осуществляются в рамках одной операции, что в свою очередь порождает проблему используемой терминологии, которая влечет за собой неправильное понимание института ОПМ⁴.

² См. резюме Доклада Группы высокого уровня ООН по угрозам, вызовам и переменам 2004г.: Документ ООН A/59/565.

³ См.: п. 20-21 Доклада Генерального Секретаря ООН от 31.01.1992г. «Повестка дня для мира»: Документ ООН A/47/277-S/24111; п. 23 Доклада Генерального Секретаря ООН от 25.01.1995г. «Дополнение к Повестке дня для мира»: Документ ООН A/50/60-S/1995/1.

⁴ Данную проблематику отмечают, например, *Тузмухамедов Б.Р.* Некоторые правовые проблемы операций по поддержанию мира (взгляд исследователя с практическим опытом) // Московский журнал международного права – М., 1999, №1, с. 71; см. также: *Malek M.* Rußlands «Friedensmissionen» in der GUS,

Терминология, используемая в иностранной литературе, часто не совпадает с отечественной терминологией. Проблематичным представляется использование в русском языке понятия «миротворчество». Диссертант предлагает рассматривать понятие «миротворчество» в собирательном значении в отношении всего комплекса различных мер, предпринимаемых для достижения цели по сохранению международного мира и безопасности, за исключением мер, носящих принудительный характер.

Цель ООН, закрепленную в п. 1 ст. 1 Устава ООН, следует называть в качестве не «поддержания», а «сохранения» (или «обеспечения») международного мира и безопасности. А термин «поддержание мира» должен применяться для обозначения мер, осуществляемых после прекращения боевых действий между конфликтующими сторонами и достижения ими соответствующего соглашения.

Понятия «операция по поддержанию мира» и «миротворческая операция» следует соотносить как частное к общему. Термин «миротворческая операция» применяется в отношении любой операции, в ходе которой осуществляются действия, носящие тот или иной характер в зависимости от вида предпринимаемых мер по сохранению международного мира и безопасности (за исключением мер, носящих принудительный характер). «Операция по поддержанию мира» является одним из инструментов для реализации мер по обеспечению мира – поддержания мира.

Не следует приравнивать к понятию «миротворческая операция», и тем более ОПМ, используемые в литературе и практике термины «комплексные операции»⁵ и «операция в пользу мира»⁶. Оба эти термины применяются для обозначения любых операций, которые могут носить смешанный характер, вплоть до принудительного.

В *третьем параграфе* анализируются положения, закрепленные в международном праве и выработанные в процессе становления международно-правовой практики по проведению операций по поддержанию мира.

В международном праве отсутствуют нормы, которые регламентировали бы ОПМ в том виде, в котором они сформировались и осуществлялись до настоящего времени. В соответствии с разработанной Дагом Хаммершельдом концепцией неписаной главы «шесть с половиной» Устава ООН, ОПМ занимают место между такими традиционными методами мирного разрешения споров, как посредничество и установление фактов (глава VI), и мерами принудительного характера, таких как эмбарго и

in: Die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) zwischen Konflikten und russischer Dominanz. – Wien, 1998, S. 29 (Informationen zur Sicherheitspolitik; Nu. 9).

⁵ См. Доклад Специального комитета ООН по операциям по поддержанию мира 2003г.: Документ ООН A/57/767.

⁶ См. Доклад Группы по операциям ООН в пользу мира 2000г., называемый также Докладом Брахими: Документ ООН A/55/305 – S/2000/209; Доклад Группы высокого уровня ООН по угрозам, вызовам и переменам 2004г.: Документ ООН A/59/565.

военное вмешательство (глава VII). Операции по поддержанию мира имеют смешанный характер, но в целом на них не распространяется сфера действия главы VII Устава ООН, регулирующей осуществление принудительных мер.

Третий параграф первой главы состоит из семи подпараграфов. В *первом подпараграфе* дается краткий обзор возникновения и развития операций по поддержанию мира в практике ООН, а также становления терминологии, использовавшейся для обозначения задействованного в ОПМ персонала.

В следующих подпараграфах третьего параграфа анализируются основные организационные моменты проведения ОПМ. Во *втором подпараграфе* рассматривается состав сил ООН по поддержанию мира и принятие решения о проведении операции. Понятие миротворческих сил, участвующих в операции по поддержанию мира, не определены в Уставе ООН. Их создание было объяснено Международным Судом ООН со ссылкой на задачу ООН по обеспечению мира⁷. На региональном уровне, в отличие от ООН, ОПМ получили четкую организационно-правовую основу.

В соответствии со сложившейся практикой проведения ОПМ, силы ООН по поддержанию мира образуют национальные контингенты стран, добровольно пожелавших принять участие в проведении операции. В состав таких контингентов может входить гражданский и (или) военный персонал, а также полицейский персонал. Здесь же уделяется внимание порядку финансирования ОПМ.

О проведении каждой отдельно взятой операции ООН по поддержанию мира принимает решение СБ, где определяет мандат, являющийся правовой основой для размещения и деятельности миротворческих групп (сил). Осуществлением решений (резолюций) СБ ООН о проведении ОПМ по сложившейся практике ООН занимается Генеральный Секретарь ООН с помощью своего аппарата.

В *третьем подпараграфе* исследуется принцип нейтральности и беспристрастности, которому должны строго следовать миротворческие группы. Силы по поддержанию мира не могут оказывать помощь какой-либо одной из конфликтующих сторон и осуществлять враждебные действия против другой стороны, выражать симпатии одной стороне и осуждать действия другой стороны конфликта.

Некоторыми авторами отмечается, что исследуемый принцип заключается также в изначальном отсутствии интересов в конфликтном регионе у страны, участвующей в проведении миротворческой операции⁸ (близлежащие к зоне конфликта страны автоматически исключались из участия в проведении операции). Однако диссертант придерживается

⁷ См.: ICJ Rep. 1962, S. 168.

⁸ См.: Барбанов О.Н. Миротворческие операции в СНГ и международное право // Россия и международные режимы безопасности. Сборник работ участников проекта «Российская политическая культура и международное право». – Отв. ред. Богатуров А.Д., Москва, 1998, <http://www.auditorium.ru/books/127/index.html>; см. также: Wainhouse D.W. International Peacekeeping at the Crossroads. National Support, Experience and Prospects. – London, 1973, p. 9.

мнения, что требование отсутствия интересов не соответствует положениям Устава и иных документов ООН о приоритете деятельности региональных организаций при разрешении местных споров и ситуаций.

В *четвертом подпараграфе* рассматривается прекращение огня и (или) враждебных действий в качестве одного из основных условий проведения ОПМ. Его значение заключается в том, что стороны конфликта, для урегулирования которого проводится ОПМ, должны гарантировать прекращение огня и военных действий, чтобы не подвергать угрозе жизнь и здоровье миротворцев.

Прекращение огня и (или) враждебных действий обычно оформляется соглашением, заключаемое между конфликтующими сторонами, где стороны договариваются о прекращении военных акций в зоне конфликта. В таких соглашениях может предусматриваться также создание зоны безопасности.

В рамках *пятого подпараграфа* третьего параграфа первой главы анализируется согласие или просьба сторон конфликта в качестве основного и главного условия проведения ОПМ⁹. Согласие конфликтующих сторон на проведение ОПМ исключает принудительный характер проводимой операции. В случае отсутствия такого согласия требуется санкционирование указанных действий СБ ООН.

При этом требуется согласие всех сторон конфликта. В международно-правовой литературе дискуссионным является вопрос о необходимости согласия всех сторон внутригосударственного конфликта. Если в ранней практике на проведение ОПМ требовалось согласие и правительства, и оппозиционной группы (групп) во внутригосударственном конфликте, то практика проведения операций в период после окончания «холодной войны» показывает, что согласие всех сторон в конфликте стало требоваться не всегда. Кроме того, согласие какой-либо стороны на проведение ОПМ может использоваться ею для манипуляций, чтобы выиграть время и переоснастить свои боевые силы, а потом отозвать свое согласие, когда миротворческая операция перестанет отвечать ее интересам. Поэтому согласие на проведение современных ОПМ уже не играет такой ведущей роли, как при проведении традиционных операций ООН.

В отношении ОПМ, проводимых во внутригосударственном конфликте региональными усилиями, наличие согласия государства, на территории которого региональные органы проводят такие операции, все же остается основным требованием¹⁰.

В *шестом подпараграфе* третьего параграфа выявлены задачи, которые могут выполнять миротворческие группы (силы) и случаи применения ими

⁹ В Докладе ГС ООН «Дополнение к Повестке дня для мира» 1995г. согласие сторон было закреплено в качестве особенно важного принципа при поддержании мира: Документ ООН A/50/60* - S/1995/1*, п. 33; см. также п. 10 Доклада Специального комитета по операциям по поддержанию мира 2003г.: Документ ООН A/57/767.

¹⁰ См. Декларацию о совершенствовании сотрудничества между ООН и региональными соглашениями или органами в области поддержания международного мира и безопасности, принятой ГА ООН 9.12.1994г.: Документ ООН A/RES/49/57.

силы. Первые ОПМ в практике ООН были призваны выполнять задачи по наблюдению за соблюдением условий перемирия и достигнутого сторонами соглашения о прекращении огня и по сбору фактов.

Со временем, особенно после окончания «холодной войны» круг задач существенно расширился; в настоящее время в ходе операции по поддержанию мира могут выполняться такие задачи, как контроль над выводом войск противоборствующих сторон, репатриацией беженцев, содействовать подготовке и проведению выборов, в восстановлении государственного правопорядка, оказанию гуманитарной помощи.

Как правило, в ходе ОПМ недопустимо применение силы, за исключением случаев реализации миротворцами права на самооборону. Однако после окончания «холодной войны» в мандатах на проведение операций по поддержанию мира стали формулироваться задачи, предусматривающие применение силы войсками ООН и в других случаях, например, для охраны гуманитарных грузов в условиях ведущихся военных действий, защиты гражданского населения и пр.

В связи с этим в работе исследуется концепция «активной самообороны», позволяющая миротворцам использовать силу, если одна из сторон будет препятствовать выполнению мандата ОПМ¹¹. При этом подчеркивается, что в таких случаях необходимо санкционирование применения силы в качестве крайнего средства на основании главы VII Устава ООН, независимо от того, будет ли она действительно применена.

Седьмой подпараграф третьего параграфа завершает обзор ОПМ ООН классификацией ОПМ. В соответствии с задачами, возлагаемыми на персонал миротворческих операций, условиями проведения миротворческих операций и иными критериями возможно выделить две группы операций – «классические операции» (или традиционные, «операции первой генерации») и «операции второй генерации». Фактором, способствовавшим появлению операций второй генерации, стало окончание «холодной войны».

Для «классических» операций характерны следующие признаки:

- Возлагаемые на миротворцев задачи заключаются в оказании помощи всем сторонам конфликта, в том числе, посредством наблюдения за соблюдением достигнутого конфликтующими сторонами соглашения о прекращении огня и разъединения противоборствующих сил. Оружие применяется только в случае самообороны.
- Строгое соблюдение принципа нейтральности и беспристрастности.
- Наличие согласие на проведение операции всех конфликтующих сторон.
- Для исключения конфликтов из международной политики в проведении операций по поддержанию мира не принимают участие постоянные члены Совета Безопасности ООН, а для обеспечения беспристрастности – также и соседние государства по отношению к конфликтующим сторонам.

¹¹ Так, в Докладе Группы по операциям ООН в пользу мира 2000г. подчеркнуто, что «миротворцы ООН должны быть в состоянии профессионально и успешно выполнять свой мандат», см. п. 49 Доклада: Документ ООН A/55/305 – S/2000/209.

Для проведения операций «второй генерации» критерии, применявшиеся к традиционным операциям, смягчились:

- Задачи миротворческих миссий существенно расширены. Теперь миротворцы призваны выполнять как военные, так и гуманитарные (например, обеспечение населения продуктами питания и медикаментами) и политические (например, подготовка и проведение выборов, полицейские задачи и содействие в осуществлении управления страной в целом) функции.
- Применение силы войсками ООН по поддержанию мира уже допускается, и не только в случае самообороны.
- Операция может осуществляться как с согласия противоборствующих в конфликте сторон, так и без такового.
- Хотя принцип нейтральности и беспристрастности остается основополагающим при проведении ОПМ, все же его соблюдение оказывается сложнее соблюдать (например, в случае нарушения соглашения о прекращении огня).
- В операции «второй генерации» принимают участие соседние государства, а также постоянные члены СБ ООН.

Операции «второй генерации» проводятся чаще всего во внутренних конфликтах, тогда как операции «первой генерации» проводились при разрешении межгосударственных противостаний.

Диссертант отказывается от выделения операций «третьей генерации», осуществляемое в международно-правовой литературе по различным основаниями¹², а также от классификации ОПМ на операции, проводимые с использованием вооруженной силы, и такие же операции, не связанные с использованием вооруженной силы¹³.

Вторая глава диссертации «Региональные «соглашения» и «органы» по смыслу главы VIII Устава ООН» посвящена анализу таких соглашений и органов в качестве региональных механизмов по обеспечению международного мира и безопасности. Здесь исследуются основные международно-правовые положения, закрепляющие признаки региональных организаций по смыслу главы VIII Устава ООН, а также существующие в международно-правовой литературе подходы к толкованию данных положений. Данная глава состоит из пяти параграфов.

Выделение параграфов в данной главе обосновывается признаками региональных организаций, закрепленными в п. 1 ст. 52 Устава ООН. В **первом параграфе** второй главы рассматривается понятие региональных «соглашений» и «органов» и необходимость его определения вообще.

¹² ОПМ «третьей генерации» выделяют, к примеру: *Хохлышева О.О.* Действующее международное право и современный миротворческий процесс: Учебное пособие. – Нижний Новгород, ИФ ННГУ, 2000, с. 80; *Kiani M.* The Changing Dimensions of UN Peacekeeping, in: *Strategic Studies*, Vol. XXIV, Spring 2004, No 1, p. 188.

¹³ См., например, *Черниченко С.В.* Правовое обоснование операций по поддержанию мира // *Российский ежегодник международного права* – С.-Пб., 1998-1999, с. 331.

Многие специалисты международного права отказываются от определения понятия региональных соглашений или органов¹⁴. Однако диссертант предпринял попытку по разработке такого понятия на основании характерных для таких соглашений и органов признаков. К таким соглашениям и органам могут относиться как организации, обладающие организационной структурой и основывающиеся на международно-правовом договоре, так и сотрудничество государств в рамках международно-правового договора или даже договоренности (без письменного оформления¹⁵) в отсутствие органов, присущих международным организациям. При этом не стоит проводить различия между понятиями «соглашения» и «органы», поскольку определяющую роль в создании таких соглашений и органов играет не правовая основа сотрудничества государств, а цель такого сотрудничества – обеспечение мира и безопасности. Поэтому в связи с рассмотрением данной темы в диссертационной работе используется обобщающее понятие «региональная организация».

В этом же подпараграфе рассмотрен такой существенный вопрос, как минимальное количество государств, участвующих в региональной организации.

По этому вопросу в международно-правовой литературе существуют различные мнения: одни авторы считают минимальным количеством государств-участников региональной организации два, другие – три государства, третьи – пять государств. По результатам проведенного анализа диссертант приходит к выводу, что минимальное количество членов региональной организации должно составлять три государства. При этом существенным элементом здесь является коллективность предпринимаемых в рамках организации мер, которая отсутствует в случае двустороннего договора.

Во *втором параграфе* исследуется признак региональности «соглашений» и «органов» по смыслу главы VIII Устава ООН. Для этого анализируются выработанные в международно-правовой литературе теории: теория «не-универсальности» и теория наличия общности между государствами-членами. Соответственно второй параграф второй главы включает в себя два подпараграфа.

В *первом подпараграфе* рассматриваются доводы сторонников теории «не-универсальности», которые пытаются определить «региональность», исходя из разграничения его от универсальности, характерной для ООН. В соответствии с этой теорией, о региональности организации можно говорить, если она в отличие от ООН состоит из меньшего количества членов.

Проанализировав доводы теории «не-универсальности», диссертант приходит к умозаключению, что эти доводы не являются достаточными для

¹⁴ См., например, *Huber*, *Annuaire de l'Institut de Droit International* 29 (1922), p. 88.

¹⁵ В пользу отнесения объединений государств, не имеющих договорно-правовой основы, к региональным соглашениям по смыслу главы VIII Устава ООН говорит и международно-правовая практика: отсутствие международно-правового учредительного договора не препятствовало признанию СБСЕ/ОБСЕ в качестве регионального соглашения.

определения региональной организации, поскольку, в соответствии с ними, в качестве региональной организации по смыслу главы VIII Устава ООН может рассматриваться каждое не-универсальное объединение государств.

Во *втором подпараграфе* второго параграфа анализируются доводы сторонников теории наличия общности между государствами-членами, которые подкрепляют свою аргументацию различными факторами: географическим фактором, фактором исторического развития, языковой, культурной общности и т.д.¹⁶ Отдельные авторы выделяют в качестве определяющего либо географический фактор (в значении пространственной (территориальной) близости расположения государств или в значении единой территории сотрудничества государств), либо наличие общих интересов, либо иные связи государств-членов организации.

Проведенный диссертантом анализ приводит к выводу, что для определения признака региональности организации необходимо учитывать одновременное наличие различных факторов и, прежде всего, наличие особой связи государств-членов организации, поскольку именно сплоченность государств-членов способствует эффективному реагированию на существующие и потенциальные угрозы миру и безопасности на региональном уровне.

В *третьем параграфе* второй главы диссертантом раскрывается сфера деятельности региональной организации. Для этого сначала анализируется цель, для которой создается и существует региональная организация. Предписания п. 1 ст. 52 Устава ООН предполагают, что в качестве региональных организаций по смыслу главы VIII Устава ООН могут рассматриваться только такие организации, целью которых является обеспечение мира и безопасности. При чем такая цель у региональной организации может быть не единственной (в качестве иных целей могут выступать также сотрудничество государств в экономической, культурной и иных областях).

Тем не менее, в некоторых случаях цель по обеспечению международного мира и безопасности может и не быть закреплённой в документах организации. Кроме того, в качестве региональных могут рассматриваться организации, первоначальные цели которых направлены на сотрудничество в экономической, культурной или же социальной областях, если они внесли конкретный вклад в сохранение мира¹⁷. При этом важным является не закрепление положений о сохранении мира и безопасности в качестве цели организации, а конкретно осуществлённый вклад в миротворчество.

¹⁶ См., например, Walter C. Vereinte Nationen und Regionalorganisationen: Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen. – Berlin, ...: Springer, 1996 (Beiträge zum ausländischen öffentlichen Recht und Völkerrecht; Bd. 124), S. 31; Эмин В. Г. Региональные конфликты и международные организации. – М., "Феникс", 1991, 73с.

¹⁷ Например, Европейское Сообщество было задействовано в конфликт в бывшей Югославии, а ЭКОВАС – в гражданской войне в Либерии.

Далее в третьем параграфе выделяются два подпараграфа, посвященные рассмотрению вопросов, относящихся к деятельности региональных организаций. В *первом подпараграфе* проводится анализ предмета деятельности региональных организаций. В качестве такого предмета в Уставе ООН являются «вопросы, относящиеся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий» (ст. 52), а также «местные споры».

Исследуя предмет деятельности организации, диссертант определяет круг вопросов, которых можно сюда отнести. Так, в качестве «местных» рассматриваются лишь те споры, в которых сторонами являются исключительно государства-члены соответствующей региональной организации. При этом признак «местности» спора имеет тот же смысл, что и признак «региональности», рассмотренный выше. Преимущество мирного урегулирования споров в региональных рамках может быть реализовано только тогда, если речь идет о спорах между государствами-членами одной организации.

К «вопросам, относящимся к поддержанию международного мира и безопасности, которые являются подходящими для региональных действий», диссертант относит ситуации, которые могут привести к нарушению мира, к международным трениям или вызвать спор, угрожать поддержанию международного мира и безопасности. Кроме того, в круг «вопросов» по ст. 52 Устава ООН могут также входить конфликты, происходящие в рамках и на территории деятельности организации, как межгосударственные, так и внутригосударственные.

Во *втором подпараграфе* анализируется необходимость закрепления механизма, необходимого для достижения цели главы VIII Устава ООН. П. 2 ст. 52 Устава ООН закрепляет, что члены ООН, заключившие региональные соглашения или составляющие региональные органы, «должны приложить все свои усилия для достижения мирного разрешения местных споров при помощи таких региональных соглашений или таких региональных органов до передачи этих споров в Совет Безопасности». В соответствии с этим, в международно-правовой литературе преобладает мнение, что какая-либо организация может быть признана в качестве организации по смыслу главы VIII Устава ООН только тогда, если в ее рамках закреплены средства для мирного урегулирования споров (в качестве примера приводится ОБСЕ)¹⁸.

Другая группа авторов считают, что необходимость наличия механизма по мирному урегулированию споров является лишь дополнительным не определяющим признаком региональной организации¹⁹, поскольку основные признаки региональных организаций исчерпывающим образом перечислены в п. 1 ст. 52 Устава ООН, а предписания пп. 2-4 данной статьи лишь закрепляют разграничение компетенции ООН и региональных организаций.

¹⁸ См., например: Fischer, in: Völkerrecht / Ipsen K. (Hrsg.) – 3. Aufl., München, 1990, S. 914; Kourula E. Peace-keeping and Regional Arrangements, in: United Nations Peace-keeping / ed. by A.Cessese. – 1978, p. 102.

¹⁹ Например, Bentwich N./Martin A. A Commentary on the Charter of the United Nations. – London, 1950, p. 112.

Здесь же приводится довод о том, что при формулировании предписаний главы VIII Устава ООН намерением делегатов на учредительной конференции не было закрепление дополнительного признака региональной организации.

Формулировка п. 2 ст. 52 Устава ООН говорит по существу о том, что в случае существования параллельных механизмов разрешения споров сначала следует использовать механизмы региональных организаций, но не указывает на необходимость закрепления собственной системы по мирному урегулированию споров в рамках региональной организации.

Рассматривая механизм разрешения споров, урегулирования конфликтов на региональном уровне, можно предположить, что может быть учреждена региональная организация, исключительная задача которой заключается в создании миротворческих групп (сил) для предотвращения потенциального конфликта. Учитывая, что создание в рамках региональной организации миротворческих групп может рассматриваться в качестве одного из средств для достижения цели по обеспечению мира и безопасности, вопрос о соответствии такой организации главе VIII Устава ООН отпадает.

В международно-правовой литературе дискутируется также вопрос, является ли закрепление во внутреннем праве организаций (региональном соглашении) возможности применения принудительных мер в рамках п. 1 ст. 53 Устава ООН в качестве необходимого элемента региональной организации²⁰. Анализ существующих подходов к этому вопросу показывает, что закрепления такой возможности не является необходимым признаком региональной организации. Устав ООН лишь предписывает возможность использования региональных организаций для принудительных мер под руководством Совета Безопасности ООН, но не создает соответствующей обязанности для региональных организаций.

Диссертант подчеркивает, что понятие региональной организации по смыслу главы VIII Устава ООН не зависит от закрепления в рамках таковой механизма мирного урегулирования споров, как и возможности использования организации для принудительных мер.

В *четвертом параграфе* второй главы уделяется внимание требованию о соответствии региональных «соглашений» и «органов», а также их деятельности (практики) целям и принципам ООН. Организации, не соответствующие основополагающим принципам ООН, не могут быть признаны в качестве региональных по смыслу главы VIII Устава ООН.

Масштаб проверки на соответствие целям и принципам Устава охватывается статьями 1 и 2 Устава ООН, закрепляющие цели и принципы ООН, при чем эти принципы и цели рассматриваются не изолированно, а в контексте всего Устава ООН.

²⁰ Таковую проблематику поднимает, например, Kourula E. Peace-keeping and Regional Arrangements, in: United Nations Peace-keeping / ed. by A.Cessese. – 1978, p. 102.

Особое значение в связи с этим имеют предписания ст. 103 Устава ООН, устанавливающие приоритет отдельных обязательств по Уставу ООН в отношении обязательств по какому-либо другому международному соглашению, если они вступают в противоречие друг с другом. Следовательно, обязательства, закрепленные в региональном соглашении, не должны противоречить обязательствам по Уставу ООН. Таким образом, при квалификации какой-либо организации в качестве региональной необходимо анализировать соответствие такой организации и ее деятельности не только целям и принципам Организации Объединенных Наций, но и обязательствам, вытекающим из Устава ООН.

В заключительном **пятом параграфе** второй главы проводится обобщение признаков региональной организации по смыслу главы VIII Устава ООН, проанализированных в четырех параграфах данной главы, и на их основании дается понятие региональной организации.

Третья глава диссертации «Миротворческие операции Содружества Независимых Государств» посвящена подробному анализу миротворческой деятельности, осуществляемой в рамках Содружества Независимых Государств и состоит из трех параграфов.

В **первом параграфе** рассматривается Содружество Независимых Государств в качестве региональной организации по смыслу главы VIII Устава ООН с учетом положений, исследованных и изложенных во второй главе данной диссертационной работы. Для этого определяется, характерны ли для СНГ признаки региональной организации.

В качестве основы своей деятельности СНГ имеет Устав 1993 года (международно-правовой договор). Содружество обладает своими органами, структурой для достижения определенных в Уставе СНГ целей. Таким образом, СНГ является организацией с четко определенной структурой, или, выражаясь языком главы VIII Устава ООН, региональным «органом».

По количеству государств-членов организации Содружество вписывается в рамки региональной организации (больше трех членов), поскольку его государствами-участниками являются 12 стран (хотя не все государства-участники вносят равный вклад в деятельность СНГ).

При определении признака «региональности» СНГ следует отметить, что Содружеству характерно как наличие географической связанности (близости расположения) участвующих в организации государств, так и наличие особенной связи между участвующими государствами (культурной, экономической и (или) исторической общности). Один лишь факт, что страны СНГ более 70 лет входили в состав единого государства – СССР, говорит об установлении различных связей между ними, которые сохраняются по сей день.

Признак наличия цели обеспечения международного мира и безопасности также характерен для Содружества: в п. 4 ст. 2 Устава СНГ в качестве одной из его целей провозглашено «сотрудничество между государствами-членами в обеспечении международного мира и

безопасности». Эта цель получила свое развитие и в иных документах СНГ. В международно-правовых документах СНГ неоднократно подчеркивалось его значение в качестве организации по обеспечению международного мира и безопасности в регионе²¹.

В имеющейся практике СНГ вопросы и споры, в которых СНГ принимало участие для достижения цели по обеспечению международного мира и безопасности, подпадает под понимание предмета деятельности региональных организаций.

Механизм, необходимый для достижения цели по обеспечению международного мира и безопасности, нашел свое отражение в разделе IV Устава СНГ. В этом разделе предусмотрено проведение миротворческих операций в рамках СНГ, подробная регламентация которых закреплена в иных международно-правовых документах СНГ.

Таким образом, СНГ имеет все признаки региональной организацией по смыслу главы VIII Устава ООН и, соответственно, является таковой. Более сложным представляется рассмотрение вопроса о соответствии СНГ и ее деятельности целям и принципам ООН, а также практике, основывающейся на Уставе ООН. Для этого сначала необходимо подробно рассмотреть практику проведения ОПМ в рамках СНГ.

Во *втором параграфе* рассматривается правовая природа ОПМ СНГ на основании имеющегося опыта СНГ в таджикском и грузино-абхазском конфликтах. При этом миротворческие операции СНГ в зоне указанных конфликтов обозначается в качестве деятельности, осуществляемой на основе многосторонних соглашений.

Указанный параграф третьей главы настоящего исследования включает в себя несколько подпараграфов. В качестве критерия их деления взяты основные положения об операциях по поддержанию мира ООН и их элементы, изложенные в третьем параграфе первой главы.

В *первом подпараграфе* рассматривается правовая основа для проведения операций по поддержанию мира в рамках СНГ. В первую очередь в качестве такой основы следует назвать Устав Содружества, предусматривающий использование в целях обеспечения мира и безопасности таких инструментов, как «группы военных наблюдателей» и «коллективные силы по поддержанию мира».

Заключенные в дальнейшем многосторонние и двусторонние межгосударственные соглашения можно разделить на две группы. В первую группу входят документы, посвященные конкретным вопросам формирования и деятельности групп военных наблюдателей и Коллективных сил по поддержанию мира в СНГ: Соглашение о Группе военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 20.03.1992г.; Договор о коллективной безопасности от 15.05.1992г.;

²¹ См., к примеру, Заявление СГГ СНГ о проведении операции по поддержанию мира в зоне грузино-абхазского конфликта от 15.04.1994г., также Концепцию предотвращения и урегулирования конфликтов на территории государств-участников СНГ 1996г.: Документ ООН A/51/62-S/1996/74.

Соглашение о Коллективных миротворческих силах и о совместных мерах по их материально-техническому обеспечению от 24.09.1993г.; Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 19.01.1996г. и др.

Среди всех этих документов особое значение имеет Договор о коллективной безопасности СНГ (ДКБ) 1992г., на основе которого базируется деятельность стран СНГ по обеспечению безопасности в рамках Содружества²². ДКБ можно рассматривать как отдельное региональное соглашение по смыслу главы VIII Устава ООН в рамках региональной организации. В рамках ДКБ предусмотрены действия по осуществлению как коллективной обороны, так и коллективной безопасности. Учитывая существующую в международно-правовой литературе точку зрения, в соответствии с которой система коллективной безопасности и система коллективной обороны являются различными по целенаправленности формами объединения государств, следовало бы рассматривать договор как совмещающий две различные функции, два различных направления деятельности – в соответствии с главой VIII Устава ООН и в соответствии со ст. 51 Устава ООН. В практике СНГ ДКБ применялся в рамках системы коллективной безопасности.

Указанные т.н. «первичные документы» образуют правовые рамки для второй группы документов СНГ, т.н. «вторичных документов», которые представляют собой решения Совета глав государств СНГ (СГГ) о проведении конкретных ОПМ.

Кроме того, можно выделить еще одну группу документов, регулирующих сотрудничество государств-членов СНГ в сфере безопасности, а именно: по вопросам охраны внешних границ Содружества (Соглашение о сотрудничестве государств-участников Содружества по обеспечению стабильного положения на их внешних границах от 9.10.1992г., Декларация о неприкосновенности границ от 7.08.1993г. и др.). На основании данных документов заключена масса двусторонних договоров РФ со странами СНГ, направленных как на развитие положений о реализации права в соответствии со ст. 51 Устава ООН, так и на выработку новых механизмов по обеспечению мира и безопасности.

Во *втором подпараграфе* рассматривается понятие миротворческих сил СНГ и его развитие. В документах СНГ были предприняты три попытки определения групп СНГ с миротворческими задачами. Только с третьей попытки удалось закрепить термин и его полное определение²³.

Использование различной терминологии при формировании института ОПМ в СНГ показывает неопределенность позиций стран Содружества и отсутствие опыта в сфере поддержания мира и безопасности в регионе на начальном этапе проведения миротворческих операций.

²² В 2002г. ДКБ был преобразован в Организацию ДКБ, учредительные документы которой вступили в силу с 2003г., но на момент проведения настоящего исследования о миротворческой практике этой организации еще не было известно.

²³ См. Положение о Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ от 19.01.1996г.: Документ ООН A/51/62-S/1996/74.

В рамках *третьего подпараграфа* рассматриваются состав и организационные вопросы миротворческих сил Содружества. Миротворческие группы СНГ формируются на добровольной основе государствами-участниками. Государства СНГ свободны в принятии решения о предоставлении своих контингентов и иного персонала.

В состав Коллективных сил по поддержанию мира СНГ (КСПМ) могут входить воинские контингенты, военные или гражданские наблюдатели либо иной гражданский персонал, а также полицейский (милиейский) персонал.

Точный состав КСПМ зависит от объема возлагаемых на миротворческие группы задач и конкретной обстановки в зоне конфликта. Из предоставляемого государствами СНГ персонала формируются отдельные группы Коллективных сил: боевые части (подразделения), группа военных наблюдателей, группа экспертов, подразделения полиции (милиции), части (подразделения) боевого и материально-технического обеспечения, а также Объединенное командование и иных органов и подразделений.

Документы СНГ, принятые в 1996г., более не закрепляют положения о невозможности вхождения в состав КСПМ военнослужащих государств, вовлеченных в конфликт²⁴.

Во время проведения миротворческой операции коллективные силы находятся под Объединенным командованием, которое состоит из Командующего, начальника штаба, его заместителей и других служащих.

При проведении операции в Грузии (Абхазии) Штаб Объединенного командования миротворческими силами вообще не был создан.

Непосредственное командование КМС СНГ осуществляет Командующий, который назначается Советом глав государств СНГ. На пост Командующего обычно назначается гражданин (военнослужащий) государства, предоставляющего наибольшую часть контингентов для миротворческих сил СНГ.

В *четвертом подпараграфе* второго параграфа уделяется внимание принципам деятельности миротворческих сил СНГ. При осуществлении своей деятельности миротворческие силы СНГ должны руководствоваться принципами, типичными для миротворческих операций ООН «первой генерации»: принцип беспристрастности и нейтральности, соблюдение законов принимающего государства, уважение обычаев и традиций местного населения, неучастие в боевых действиях, неприменение оружия, кроме как в исключительных случаях, транспарентность.

Рассматривая деятельность миротворческих сил СНГ, можно сказать, что принцип беспристрастности и нейтральности был нарушен как в таджикском конфликте, когда силы СНГ фактически были задействованы на стороне действовавшего правительства Таджикистана, так и грузино-абхазском конфликте.

²⁴ Такое ограничение содержалось прежде в Соглашении о Группе военных наблюдателей и Коллективных силах по поддержанию мира в СНГ 1992г.

Анализ принципа неприменения оружия в рамках СНГ показывает, что в качестве исключительных случаев применения силы предусмотрено не только осуществление права на самооборону, но и случаи попыток насильственного отстранения от выполнения возложенных на миротворцев функций, для защиты гражданского населения от насильственных посягательств на жизнь и здоровье миротворца, для отражения явного вооруженного нападения террористических, диверсионных групп и бандформирований и для их задержания, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи. Данные исключения из правила неприменения миротворцами силы характерны для операций «второй генерации». Это позволяет квалифицировать операции СНГ в Таджикистане и Грузии (Абхазии) в качестве ОПМ «второй генерации».

В рамках *пятого подпараграфа* второго параграфа третьей главы рассматривается соглашение о прекращении огня и (или) военных действий как условие использования Коллективных миротворческих сил (КМС).

На начальном этапе создания и задействования КМС СНГ в урегулирование конфликтов заключение соглашения о прекращении огня и (или) военных действий не предусматривалось в качестве предпосылки для введения миротворческих групп. В зону таджикского конфликта КМС были введены в отсутствие такого соглашения.

При проведении миротворческой операции в зоне грузино-абхазского конфликта рассматриваемое правило было все же соблюдено.

Шестой подпараграф посвящен порядку принятия решения об использовании миротворческих сил СНГ. Такое решение принимает СГГ – высший орган СНГ. В целом полномочия СГГ СНГ по принятию решения о проведении операции на региональном уровне аналогичны полномочиям СБ ООН на универсальном уровне (за исключением компетенции СБ ООН по принятию решения об осуществлении принудительных мер).

На практике же порядок принятия решения не всегда соблюдался. Если при проведении операции в Таджикистане решение было принято СГГ СНГ, то в отношении операции в Абхазии такое решение фактически было принято Президентом РФ. В дальнейшем СГГ СНГ продлевал мандат данной операции, но первоначальное решение СГГ о ее проведении отсутствует.

В силу данного обстоятельств операцию в Абхазии не следовало бы квалифицировать в качестве миротворческой. Однако, в международно-правовой практике и литературе признается правомерность миротворческих операций «по приглашению» конфликтующих сторон, даже без вынесения соответствующего решения региональной организации²⁵.

В *седьмом подпараграфе* рассматривается согласие сторон на проведение миротворческой операции, которое в рамках СНГ также

²⁵ См., например, *Nolte G. Eingreifen auf Einladung: Zur völkerrechtlichen Zulässigkeit des Einsatzes fremder Truppen im internen Konflikt auf Einladung der Regierung.* – Berlin, 1999 (Beiträge zum ausländischen Recht und Völkerrecht; Bd. 136); а также: *Certain Expenses of the United Nations*, Advisory Opinion vom 20.7.1962, in: ICJ Rep. 1962, p. 151, 177.

закреплено в качестве обязательного условия для проведения операции. В грузино-абхазском конфликте операция СНГ начала осуществляться при наличии согласия обеих конфликтующих сторон. Под вопрос ставится правомерность продолжения операции, поскольку в последнее время со стороны грузинского правительства все чаще исходят требования о прекращении ОПМ. В таджикском конфликте согласие на проведение ОПМ исходило лишь от правительства Таджикистана, т.е. только от одной стороны конфликта, что характерно для операций «второй генерации».

В *восьмом подпараграфе* раскрываются задачи и полномочия Коллективных Сил СНГ по поддержанию мира. Анализ документов СНГ показал, что спектр предусмотренных в них задач является очень широким и позволяет проводить операции как «первой», так и «второй генерации». Задачи для выполнения в конкретных операциях определяются в мандате, выносимым СГГ. Однако практика ОПМ СНГ в Абхазии показывает, что данные правила не были соблюдены: первоначально КМС выполняли мандат, определенный не в решении СГГ, а в соглашении сторон конфликта. Задачи миротворцев в зоне таджикского конфликта были определены слишком широко и неопределенно, что не соответствует требованию, в соответствии с которым мандат должен быть четко сформулированным и ясным.

Девятый подпараграф второго параграфа посвящен вопросу о финансировании Коллективных Сил по поддержанию мира. В силу того, что в документах закреплён принцип добровольности предоставления контингентов и финансирования, на практике возникали и возникают проблемы распределения финансового бремени по проведению миротворческих операций. В данном подпараграфе раскрываются эти проблемы и их причины. Фактически более 90% финансирования ОПМ в таджикском и грузино-абхазском конфликтах несла и продолжает нести РФ, что является, в свою очередь, одним из пунктов критики мирового сообщества и обвинений России в возрождении имперской политики.

В *третьем параграфе* третьей главы рассматриваются миротворческие операции на основании двусторонних соглашений (на примере приднестровского (Молдавия) и южно-осетинского (Грузия) конфликтов. В процессе урегулирования указанных конфликтов выработан новый механизм миротворчества – Контрольные комиссии, в состав которых входят контингенты конфликтующих сторон. Для деятельности таких комиссий характерны некоторые признаки классических ОПМ (задачи по наблюдению за прекращением огня, неприменение силы, принцип беспристрастности, согласие в качестве обязательного условия проведения операции). Именно в проведении таких операций заключается особенность регионального миротворчества СНГ. В рамках этого параграфа предпринимается попытка определения места рассматриваемых миротворческих операций в системе СНГ и ООН. С одной стороны, такие операции нельзя отнести к ОПМ, поскольку при их проведении отсутствует

характерный признак коллективности предпринимаемых региональных действий. С другой стороны, такие миротворческие операции можно рассматривать в качестве нового механизма в целях обеспечения международного мира и безопасности. Необходимость развития новых механизмов, изыскания новых форм сотрудничества для обеспечения мира и безопасности неоднократно подчеркивалась в документах ООН. Кроме того, в международно-правовых документах рекомендуется привлечение третьей стороны для мирного урегулирования споров, конфликтов²⁶.

В данном параграфе оговаривается также еще одна отличительная особенность миротворческих операций СНГ, заключающаяся в одновременном использовании военных частей третьего государства в рамках двусторонних договоров о военной помощи (ст. 12 Устава СНГ). При этом проводимые одновременно миротворческая операция и операция по оказанию военной помощи имеют разную правовую основу.

В **заключении** подводятся итоги проведенного исследования, излагаются основные выводы, формулируются рекомендации и предложения по вопросам, составляющим предмет диссертации.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Насырова А.М. Проблема региональных вооруженных конфликтов в современном международном праве // Актуальные вопросы гуманитарного и профессионального знания. Сборник студенческих научных трудов. Нижнекамск, издательство Нижнекамского филиала Московского гуманитарно-экономического института, 2000. С. 70-74.
2. Насырова А.М. Особенности международно-правового урегулирования региональных вооруженных конфликтов на территории СНГ. // Тезисы докладов итоговой научной студенческой конференции 2000 года, Казань, 2000, с.73-74.
3. Насырова А.М. Миротворческий механизм СНГ в свете международного права // Вестник научных трудов. Вып. 3. Часть 7. Вопросы права и правоохранительной деятельности. – Нижнекамск, 2001, с. 37-44.
4. Универсальные и региональные системы защиты прав человека и интересов государства. – Отв. ред. Курдюков Г.И. Авторский коллектив: Чиков П.В., Хадиева Г.Н., Мезяев А.Б., Насырова А.М. – Казань, 2002, 205с.
5. Nasyrova A. Regionale Friedenssicherung im Rahmen der GUS, in: Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht. – Heidelberg, 2004, Bd. 64, Nr. 4, S. 1077-1104.

²⁶ См., например, Итоговый документ Венской встречи государств-участников СБСЕ от 15.01.1989г.